

# 地方普查業務之探討

普查資料係政府制定政策之重要參考，惟近年來調查環境日益困難，再加上工作人員遴派不易，地方辦理普查面臨諸多問題，本文以彰化縣辦理 104 年農林漁牧業普查、105 年工業及服務業普查所面臨之問題為例，並就優化調查環境及提升作業效率等面向提出精進建議，期作為業務推動之參考。

李貞誼（彰化縣政府主計處科長）

## 壹、前言

依據統計法第 5 條及第 10 條規定，對於足資表徵國家整體基本情勢之基本國勢調查由行政院主計總處（以下簡稱主計總處）主辦，其中每十年至少辦理一次人口及住宅普查，每五年至少辦理一次農林漁牧業普查、工業及服務業普查。普查動員人力龐大，由主計總處與地方各司其職、共同分工辦理，其中主計總處負責統籌策劃設計及督導，縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所則分別成立普查處及普查所等臨

時普查組織，辦理實地訪問、表件審核等工作。

普查資料係政府制定政策及規劃建設之重要參考，本文以彰化縣（以下簡稱本縣）為例，說明近來辦理 104 年農林漁牧業普查（以下簡稱農業普查）、105 年工業及服務業普查（以下簡稱工商普查）所面臨之問題、因應作為及精進建議，以期作為陸續展開的三大普查工作推動之參考。

## 貳、問題探討及因應作為

普查作業繁雜且資料量龐

大，須耗用大量經費與人力，為利業務推動，主計總處訂定相關規定據以規範各項作業。依照「各級普查組織設置要點」等規定，地方之辦理期程，從成立臨時組織、人員遴派、講習訓練、實地訪問，到後續之表件審核、彙送及人員考核等，期間長達半年，所面臨之問題主要係在人員遴派不易、拒查案件增加及行政作業等面向。

### 一、動員人力多、人員遴派不易

普查人力來源包含農業（工商）行政人員、主計人員、

約僱統計調查員、村（里）幹事及民間人士等，本縣因普查家數較多且專職辦理統計業務之核心人力有限（表 1），致須仰賴其他機關及民間人力配合辦理（表 2），人員遴派常見問題如下：

（一）一條鞭體系之主計人員可支援人力有限：加班屬地方政府主計處（以下簡稱主計處）工作常態，又經考量業務量、人員兼任情形、兩校合設及地域性等因素後，機關、公所及學校可支援之主計人力亦屬有限。

（二）普查員遴派不易：普查員辦理第一線訪查工作，對普查資料品質具關鍵性影響，受調查環境困難，再加上時程緊湊等因素影響，常須多次拜託，方能徵齊人力。普查須於一定期間動用龐大人力，為解決公務人力不足狀況，本縣洽請退休公職人員、農業產銷班班員

表 1 縣（市）普查家數及核心人力狀況

單位：家、人

104 年農業普查				105 年工商普查			
縣市別	家數	核心人力	平均每名核心人力負責家數	縣市別	家數	核心人力	平均每名核心人力負責家數
彰化縣 (全國第 2 高)	95,563	11	8,688	彰化縣 (全國第 7 高)	68,332	11	6,212
雲林縣	88,132	8	11,017	屏東縣	40,907	9	4,545
屏東縣	75,098	9	8,344	雲林縣	31,647	8	3,956
嘉義縣	69,681	7	9,954	宜蘭縣	27,634	8	3,454
南投縣	53,329	7	7,618	新竹縣	25,617	6	4,270
苗栗縣	47,822	7	6,832	苗栗縣	25,208	7	3,601

說明：1. 表列家數係主計總處普查前所提供之預估家數。  
2. 表列縣市係排除直轄市後，家數較多之前六大縣市。  
3. 核心人力 = 主計處統計科編制人數 + 主計總處派駐服務約僱統計調查員。  
資料來源：作者自行整理。

表 2 彰化縣普查動員人力情形－按服務機關別

單位：人

服務機關別	104 年農業普查	105 年工商普查
縣政府	32	25
所屬機關	-	1
所屬學校	54	51
鄉（鎮、市）公所	671	443
民間人力	196	75
合計數	953	595

說明：表列人數係扣除兼任 2 種以上普查職務後之動員人數。  
資料來源：作者自行整理。



或當地村（里）長等民間人士協助擔任普查員，除熟悉當地環境具地緣便利性外，對訪問對象或普查區之產業狀況亦有一定程度了解，容易掌握問項內容。另為順利推動普查工作，於普查前邀集各公所主計室主任召開會議，說明各階段工作重點及公所應配合事項，由主任擔任縣政府與公所之溝通橋樑，強化公所對普查工作之重視。

## 二、拒查案件及突發事件增加進度控管之不確定性

（一）受民衆隱私權意識抬頭及詐騙案件頻傳影響，調查環境日益困難，拒查案件增加，且常有多次溝通情形，影響工作效率。為降低拒查情事，除請當地村（里）長或村（里）幹事協助溝通外，必要時亦由縣政府會同公所一起拜訪普查對象，或以函文方式通知受查者配合。

（二）為能依限完成實地訪問工作，針對公所各批應繳交之表件數量及期程，縣（市）政府皆依照「普查表件彙送作業方法」明確規定並適時督促、輔導，惟過程中可能發生突發狀況，影響原規劃進度。如 104 年農業普查實地訪問期間，適逢豪雨造成農業災害，公所須於規定期限內辦理受理申報及災害勘查等作業，因災害權責單位與普查主辦單位同為農業課，影響普查工作之進行。普查為國家重要施政計畫，而災害業務與民衆權益息息相關，為能兩者兼顧，考量普查員除農業課員工外，尚有其他單位人員及民間人士，故請公所督促無須辦理災害業務之普查員，加速辦理實地訪查工作，避免交表比率大幅降低，另為因應災害業務之需，延後前面批次之表

件繳交日期，至全部完成日期則協調公所仍按原規劃期程辦理，避免影響後續作業之進行。

## 三、人員考核作業程序逐級層報，似有簡化空間

依據「基本國勢調查各級工作人員考核及獎懲要點」規定，工作人員之受獎人數及獎勵額度係按人數之一定比率計算（下頁表 3），針對是項規定，公所屢反應較其他業務嚴格，影響日後再次擔任之意願。另考核程序係公所評分後將資料送縣政府初核，縣政府再併同自身及公所資料報送主計總處複核，程序上似有簡化空間。

## 四、普查訊息宣傳方式須因時因地制宜

依照主計總處所發布之縣市重要統計指標，臺灣地區每百戶家庭擁有報紙份數 89 年係 46.91 份，至 106 年已減少為 11.12 份，又基於市容考量，新竹市全面禁止貼海報、掛布條，足見隨著網路時代興起，刊登

報紙、張貼海報及懸掛紅布幔之普查訊息宣傳方式，其成效已不如以往。

為提升宣傳效果，本縣除利用相關集會、電子看板或刊物等既有公共資源或設施宣傳普查訊息外，其他做法如下：

- (一) 函文本縣各農會於印製農民曆或會刊時，協助刊登普查訊息。
- (二) 每年於溪州公園舉辦之「花在彰化」活動係農曆春節期間全國最熱門之旅遊景點，於活動期間辦理宣傳，加深民衆印象。

(三) 於核定廠商相關商業登記之公文，載明工商普查訊息，請業者屆時配合接受訪查。

(四) 拜訪本縣工業會、商業會、記帳及報稅代理人公會等團體，提供工商普查宣傳文稿請其協助於網站或臉書發布，並於辦理會務活動時轉知會員相關訊息。

### 五、教育訓練須加強後續分享、作業系統效率須持續改善

為使工作人員了解作業規

定及普查問項，於實地訪查前舉辦勤前教育訓練，惟考量講習時間有限且表件類別多（農業普查計 6 類、工商普查各業專屬調查表共 14 類），學習效果較有限。而為增進人員對問項之了解，針對實地督導常見待改善事項，經彙整後通知公所轉知有關人員，並將資料上傳至網頁專區方便參考使用，又善用 Line 群組功能，方便普查員、指導員及審核員相互討論，提升資料品質。

為減輕行政工作負擔及方便工商普查受訪對象自行上網填報，主計總處開發建置「普查行政作業管理系統」(census administration system, CAS) 及「普查網路填報系統」，惟使用者反應系統效率、填報系統檢誤設定仍有改善空間，以減輕事後查證及審核之工作負擔。

### 參、精進建議

#### 一、擴大機關各單位參與程度，落實業務分工

普查屬團隊工作，惟縣

表 3 普查各級工作人員獎勵標準及名額

工作績效評核分數	獎勵種類及額度	受獎人數上限
90 分 ~94 分	記一大功 (獎 牌)	5‰
85 分 ~89 分	記功二次 (特優獎狀)	5%
80 分 ~84 分	記功一次 (特優獎狀)	15%
75 分 ~79 分	嘉獎二次 (獎 狀)	25%
70 分 ~74 分	嘉獎一次 (獎 狀)	30%
合 計		75.5%

資料來源：作者自行整理。

# 論述》統計·調查

(市)政府各項工作大多係由主計處主政，為擴大內部單位之參與程度，應爭取機關首長支持，明定各局處應配合事項(表4)。又鄉(鎮、市)公所辦理第一線工作，係普查能否順利推動之重要關鍵，為使鄉(鎮、市)長更加了解普查重要性，進而督促公所全力配合，於鄉(鎮、市)長縣政交流座談會及公所聯繫會報等會議辦理宣導，並由主計處處長及農業(工商)單位主管聯袂拜訪公所，以彰顯普查業務之重要性。

## 二、強化普查訊息傳播滲透力，提升受訪者配合意願

(一)主計總處：現行網際網路發達，為順應資訊及媒體發展趨勢，可於民衆接觸頻次較高之入口網站、社群網站辦理宣傳，並結合時下流行之網紅直播、拍攝微電影及贈送免費聊天軟體貼圖等，強化普查訊息傳播滲透力。

(二)縣(市)政府：配合地

方特色，並積極結合農會、工會及社區發展協會等民間團體，於各項活動及集會，傳播普查訊息，並利用 LINE 官方帳號、臉書辦理宣傳，提升受訪者配合意願。

## 三、必要時以法制面解決調查執行窒礙，優化調查環境

執行調查職務係公權力之行使，惟外界常有「不配合也不會受罰」之觀念。為優化調查環境，統計法第 23 條及第 24 條明定，辦理基本國勢調查任何人不得規避、妨礙或拒絕，並應依限據實答復，對於經勸導後，屆期仍未答復或答復不實者，依行政執行法規定處理。拒查案件日益增加，且普查員遭民衆非理性謾罵時有所聞，故針對多次溝通、勸導仍拒不配合且情節重大者，由主辦機關依照前開規定辦理，以落實公權力執行。

表 4 普查業務各局處應配合事項

應配合事項	辦 理 方 式
普查訊息宣傳	(1)各局處提供日後擬辦理之活動、說明會，以利主計處規劃相關宣傳工作；又活動及會議當日提供必要之人力協助
	(2)各局處印製之各類文宣品(含摺頁、書刊等)，應將普查訊息一併露出
拒查案件之排除	主計處適時紀錄、彙整公所通報之拒查案件，並按拒查業者之類別或性質，通知業管局處協助排除(如診所通知衛生局、補習班通知教育處)；業管局處主動回報後續處理情形，以利主計處控管回表狀況
其他事項	農業(工商)主管單位應指派專人協助辦理勤前教育訓練、公所工作督導及普查參考資料之蒐集、提供等工作

資料來源：作者自行整理。

#### 四、落實普查經驗傳承、強化系統作業效能

- (一) 普查每五年或十年辦理一次，地方以成立臨時普查組織辦理，人員全部為兼職，工作經驗傳承更顯重要。為使工作人員熟悉問項內容並落實經驗傳承，可由資深人員於勤前會議或工作會報進行經驗分享，主計總處並將地方之辦理情形列為機關考核項目，引導普查處（所）重視。另為強化對普查問項之了解，針對普查員較常詢問之問項疑義，縣（市）政府可製作常見問答集（FAQ），除公布於機關網站外，並透過通訊軟體即時轉發予有關人員。
- (二) 為解決因多人同時上線影響系統速度問題，相關作業系統可增設「匯入」及「匯出」功能，提升作業效能，並按普查問項之合理性及必要

性，提高系統檢誤門檻，減輕事後查證及審核之工作負擔。

計技術及行銷理念，提升普查結果，行政院主計總處主計人員幹部培育班第5期專題研究。

#### 肆、結語

因應數位化、網路化之時代趨勢，及配合社會環境快速變遷，統計調查作業須創新調整、與時俱進。普查業務龐雜，從規劃設計、實地訪查至回表審核、人員考核等，各項工作經緯萬端、環環相扣，期藉由擴大機關內部參與、落實普查經驗傳承及精進行政作業，以降低工作負荷、提升資料品質，於今年起陸續展開的三大普查工作，確實發揮普查之目的與功能。

#### 參考文獻

1. 黃吉實（2015），現代統計調查之精進與展望，主計月刊，712期，58-63頁。
2. 曾雪雅（2018），新版統計法修法紀要，主計月刊，751期，62-70頁。
3. 劉天賜（2016），銳意革新的統計調查業務，主計月刊，724期，54-59頁。
4. 鍾憶欣（2016），結合資訊、統